Deutscher Bundestag
13. Wahlperiode

Drucksache 13/433

09. 02. 95

Große Anfrage

der Abgeordneten Dr. Gerald Thalheim, Anke Fuchs (Köln), Horst Sielaff, Ernst Bahr, Christel Deichmann, Dr. Liesel Hartenstein, Reinhold Hemker, Lothar Ibrügger, Ilse Janz, Ernst Kastning, Marianne Klappert, Dr. Hans-Hinrich Knaape, Walter Kolbow, Horst Kubatschka, Werner Labsch, Kurt Palis, Dr. Hermann Scheer, Reinhard Schultz (Everswinkel), Dr. Peter Struck, Jella Teuchner, Matthias Weisheit, Verena Wohlleben, Heidemarie Wright, Rudolf Scharping und der Fraktion der SPD

Auswirkungen und Zukunft der Garantiemengenregelung Milch (Milchquoten) in Deutschland

1984 wurde die Garantiemengenregelung Milch (Milchquoten) in den Europäischen Gemeinschaften eingeführt. Damit sollten die Überschußproduktion und die damit verbundenen hohen Kosten der bis zu diesem Zeitpunkt durchgeführten Milchmarktpolitik zurückgeführt werden.

Die Erwartungen, die an die Einführung der Milchquoten geknüpft wurden, haben sich bisher nicht erfüllt. Das gilt insbesondere für die in Deutschland eingeführte einzelbetriebliche Milchquote. Der Milchmarkt ist bis heute nicht zur Ruhe gekommen. Eine Stabilisierung des Marktes ist bisher nicht eingetreten. Die Erzeugerpreise für Milch sind rückläufig.

Darüber hinaus hat die nationale Ausgestaltung der Brüsseler Milchquotenregelung in Deutschland strukturkonservierende Wirkungen gehabt. Die Wettbewerbsstellung der heimischen milcherzeugenden landwirtschaftlichen Betriebe hat sich im EU-Binnenmarkt verschlechtert. Die Vielzahl der nationalen Durchführungsverordnungen seit Einführung der Garantiemengenregelung in den Europäischen Gemeinschaften – 33 an der Zahl! – gibt ein beredtes Zeugnis für eine planlose Politik, die für die Unzumutbarkeit der Garantiemengenregelung Milch verantwortlich ist.

Die Zulassung der Handelbarkeit der Milchquoten in jüngster Vergangenheit und damit die Aufhebung der Flächenbindung sowie höchstrichterliche Entscheidungen zugunsten der Eigentumsbindung der Milchquoten, insbesondere bei Verpachtungen von landwirtschaftlichen Flächen, die aus Zeiten vor Einführung der Milchquoten herrühren, haben zu Benachteiligungen aktiver Milcherzeuger geführt. Milcherzeuger, die längerfristig lebensfähig bleiben wollen, müssen bei Kündigung der Flächenpachten um den Fortbestand ihrer Milchproduktion bangen. Zudem müs-

sen sie, wenn sie in die Zukunft investieren, neben den Investitionen für Stallkapazitäten und dazugehörende Einrichtungen, wie umweltverträgliche Güllelagerung und -ausbringung, zusätzlich knappe Mittel für den Kauf oder die Pacht von Milchquoten aufwenden. Bei fortschreitendem Strukturwandel führt das zu einer enormen Kapitalübertragung von den aktiven Milcherzeugern hin zu nicht (mehr) melkenden Quotenbesitzern.

Ziel der Politik muß es jedoch sein, in erster Linie die aktiven Landwirte zu unterstützen, damit sie Wettbewerbsfähigkeit erlangen können.

Angesichts der bisherigen Entwicklung wird derzeit – auch von den berufständischen Interessenvertretern – versucht, die Position der aktiven Milcherzeuger zu stärken, und sogar ernsthaft erwogen, die Eigentumsbindung aufzuheben, um dadurch den Strukturwandel zu begünstigen. Diskutiert wird, die nationalen Durchführungsbestimmungen zur Brüsseler Garantiemengenregelung Milch zum frühestmöglichen Zeitpunkt in einem wichtigen Punkt abzuändern, nämlich die Umwandlung der Referenzmenge in ein an die Dauer der Bewirtschaftung eines Unternehmens gebundenes Lieferrecht.

Unsicherheiten für unsere Milchproduzenten ergeben sich zusätzlich aus den Agrarbeschlüssen zum GATT und der möglichen Aktivierung des gewaltigen Produktionspotentials der mittel- und osteuropäischen Staaten.

Mit dieser Großen Anfrage soll die Situation auf dem Milchmarkt und insbesondere die Situation der aktiven Milcherzeuger problematisiert werden. Ziel ist es, Lösungen zu finden, die den aktiven Milcherzeugern Chancen in der Zukunft geben. Damit sichern wir den Agrarstandort Deutschland in diesem Bereich und leisten einen Beitrag zur Erhaltung der Kulturlandschaften auf den Grünlandstandorten in unseren Gebirgslandschaften und in den Tiefebenen.

Um die anstehenden Entscheidungen möglichst bald treffen zu können, damit die milcherzeugenden Landwirte verläßliche Rahmenbedingungen für die Zukunft haben, bedarf es eingehender Erörterungen der bisherigen Auswirkungen der Regelungen seit 1984 und möglicher Weiterentwicklungen.

Wir fragen deshalb die Bundesregierung:

1. Teilt die Bundesregierung die Auffassung von Martine Reicherts, stellvertretende Kabinettchefin des bisherigen EU-Kommissars Steichen, wonach die Garantiemengenregelung für Milch nicht als flexibles Instrument zum schnellen Reagieren auf aktuelle Marktveränderungen, sondern zur Rückführung der Kosten der Milchmarktpolitik gedacht war?

2. Wie hat sich der Anteil (in %) der Milch am Produktionswert der Landwirtschaft seit Einführung der Garantiemengenregelung Milch bis heute entwickelt

   a) in Deutschland (alte Länder),

   b) in den übrigen Mitgliedsländern der EU?

3. Wie hat sich die mengenmäßige Milchanlieferung EU-weit und in Deutschland (alte Länder) seit Einführung der Quotenregelung bis heute entwickelt?

   Wie sieht die Bilanz von Erzeugung und Verbrauch, die Entwicklung des Selbstversorgungsgrades, aus?

   Welche Mengen wurden seit Einführung der Quotenregelung über Verbilligungsaktionen und Exportsubventionen abgesetzt?

   Wie sieht die vorgenannte Bilanz von Erzeugung und Verbrauch seit dem Beitritt von Österreich, Schweden und Finnland zur EU zum 1. Januar 1995 aus?

4. Wie haben sich die Milchauszahlungspreise seit Einführung der Quotenregelung bis heute in den einzelnen Mitgliedstaaten der EU und in den Einzugsbereichen der milchverarbeitenden Unternehmen in Deutschland beziehungsweise in den Regionen Deutschlands entwickelt?

   Welche Ursachen haben gegebenenfalls unterschiedliche regionale Entwicklungen?

5. Welche Entwicklung haben die Lagerbestände der Interventionsprodukte Butter und Magermilchpulver seit Einführung der Quotenregelung bis heute genommen, wie hoch waren die jeweiligen Bestände in jedem Jahr seit 1984 EU-weit?

   Wie hoch war der mengenmäßige Abfluß von Butter- und Magermilchpulverlagerbeständen seit 1984, der durch Verbilligungsaktionen und Exporterstattungen begünstigt wurde?

   Wie haben sich die Interventionspreise seit 1984 entwickelt, welche Auswirkungen sind dieser Entwicklung zuzuschreiben?

6. Wie hoch waren entsprechend die Marktordnungsausgaben in der EU jährlich seit Einführung der Quotenregelung bis heute?

   Wie hoch waren die zusätzlichen nationalen und gemeinschaftlichen Mittel, um den Milchmarkt zu regulieren (Aufkaufaktionen von Quoten, Abschlachtprämien etc.)?

   Wozu dienten die Aufkaufaktionen?

7. Wie haben sich die Strukturen der milchkuhhaltenden Betriebe seit Einführung der Quotenregelung bis heute in Deutschland (alte Länder) und in den einzelnen Mitgliedstaaten der EU entwickelt

   – Zahl der Milchkuhhalter,

   – Zahl der Milchkühe je Halter?

8. Wie sieht die Entwicklung der Zahl der Milchkuhhalter und die Entwicklung der Zahl der Milchkühe je Halter in den Regionen Deutschlands (alte Länder) im vorgenannten Zeitraum aus, worin bestehen gegebenenfalls Entwicklungsunterschiede?

   Worauf führt die Bundesregierung diese Entwicklungen zurück?

Wie hat sich darüber hinaus die durchschnittliche Leistung pro Milchkuh im gleichen Zeitraum erhöht?

9. Wurden die Wachstumsschritte in Deutschland (Erhöhung der Zahl der Milchkühe je Halter) im wesentlichen durch die einzelbetriebliche Investitionsförderung bei gegebenen Begrenzungen durch die EU-Strukturrichtlinien induziert, oder erfolgten diese eher unabhängig davon, beispielsweise finanziert über Agrarkredite auf dem freien Markt?

   Wie stellt sich diese Bilanz, bezogen auf die einzelbetriebliche Investitionsförderung, seit Einführung der Quotenregelung in Deutschland dar?

10. Wie haben die Mitgliedstaaten der EU die EG-Garantiemengenregelung Milch im einzelnen umgesetzt?

    Welche wesentlichen Elemente enthalten die jeweiligen nationalen Durchführungsbestimmungen?

    Worin bestehen möglicherweise gravierende Unterschiede zu der Umsetzung der europäischen Quotenregelung in Deutschland (alte Länder)?

11. Zu welchen Zeitpunkten wurde die EG-Garantiemengenregelung Milch in den einzelnen Mitgliedstaaten der EU umgesetzt?

    Was waren die Gründe für mögliche Zeitverzögerungen?

    Welche Konsequenzen ergaben sich durch diese Verzögerungen für den betreffenden Mitgliedstaat, für die EU?

12. Wie beurteilt die Bundesregierung heute, nach zehn Jahren Garantiemengenregelung Milch, das von ihr – offensichtlich als einzigem Mitgliedstaat – eingeführte einzelbetriebliche Quotensystem mit Eigentumsbindung?

13. Kann die Bundesregierung eine tabellarische Übersicht geben, aus der hervorgeht,

    - wann jeweils seit 1984 eine nationale Verordnung zur Änderung der Milch-Garantiemengen-Verordnung (MGV) erlassen wurde,
    - was jeweils die wesentlichen Regelungstatbestände waren?

14. Trifft es zu, daß die Gemeinschaftsvorschriften der Brüsseler Garantiemengenregelung Milch so angelegt sind, daß sie bei Anwendung im nationalen Bereich den spezifischen Gegebenheiten im jeweiligen Land Rechnung tragen und so als Instrument der Strukturpolitik genutzt werden könnten?

    Inwiefern und mit welchen konkreten Regelungen hat die Bundesregierung diese Möglichkeiten auf nationaler Ebene genutzt?

    Wie sind in diesem Zusammenhang § 6 Abs. 6 MGV und § 7 Abs. 4 MGV alter Fassung sowie die zeitweise eingeführte

Kürzung der zugepachteten oder zugekauften Referenzmengen strukturpolitisch einzuordnen?

15. Trifft die Feststellung zu, daß anders als in Deutschland in Frankreich in weitgehend nationaler Kompetenz seit Einführung der Quotenregelung eine enorme Strukturbereinigung auf der Milcherzeugerebene stattgefunden hat, und wie sehen die wichtigsten Ergebnisse dieser Strukturbereinigung aus?

16. Welche Entwicklungen am Milchmarkt der EU erwartet die Bundesregierung aus den Agrarbeschlüssen im GATT

    a) bis zum Jahr 2000,

    b) nach 2000?

17. Mit welchen Auswirkungen am Milchmarkt der EU rechnet die Bundesregierung aus den Beschlüssen zum GATT, die sich ergeben werden,

    a) aus der Reduzierung der subventioniert exportierbaren Überschüsse,

    b) aus der Zulassungspflicht für zusätzliche Drittlandimporte bei Magermilchpulver und Käse, insbesondere, wenn das jeweilige Produktionspotential der mittel- und osteuropäischen Staaten und der GUS-Länder bei mit Sicherheit anzunehmender Leistungssteigerung mit entsprechender Überschußproduktion, die weltweit auf die Märkte drängen wird, berücksichtigt wird?

18. Bestätigt die Bundesregierung die Einschätzung, daß die GATT-Vereinbarung die Fortführung der bestehenden Milchmarktordnung grundsätzlich nicht gefährdet, es aber unwahrscheinlich ist, daß die Vereinbarung ohne weitere Quotenkürzungen und/oder Preissenkungen eingehalten werden kann, und wie begründet die Bundesregierung ihre Einschätzung hierzu?

19. Teilt die Bundesregierung die Auffassung, daß die Weltmarktpreise im Gefolge der GATT-Beschlüsse für die Durchführung der EU-Agrarpolitik bedeutender werden und deshalb Strategien, die auf eine Reduzierung der Inlandsproduktion durch Produktionsbegrenzungen abzielen, um einen erweiterten Spielraum für Preiserhöhungen zu erhalten, immer fraglicher werden?

20. Teilt die Bundesregierung in diesem Zusammenhang die Auffassung, daß bei vorgegebenem Außenschutz Strategien zur Reduzierung der Inlandsproduktion nur dann erfolgreich sind, wenn die Weltmarktpreise – hier für Milchprodukte – wirklich steigen?

    Sieht sie bei weiterer Verfolgung dieser Strategie und dem wahrscheinlich nicht eintretenden Anstieg der Weltmarktpreise die Gefahr, daß dadurch insbesondere die Einkommensbasis der landwirtschaftlichen Unternehmen mit allen Konsequenzen für Bestand und Weiterentwicklung der Betriebe verringert wird, und wie beurteilt und begründet sie diese wahrscheinlichen Entwicklungen?

21. Welche Schlußfolgerungen zieht die Bundesregierung aus der jetzt gegebenen Wettbewerbsstellung der deutschen Milchwirtschaft im EU-Binnenmarkt und den sich abzeichnenden Entwicklungen am Weltmarkt für die Garantiemengenregelung Milch über das Jahr 2000 hinaus?

    Glaubt sie, die anstehenden Probleme weiterhin vorrangig mit mengenregulierenden Maßnahmen lösen zu können?

    Wo konkret sieht sie gegebenenfalls Ansatzpunkte für eine Korrektur ihrer Milchpolitik im umfassenden Sinne?

22. Hält es die Bundesregierung für dringend erforderlich, und wird sie aus verfassungsmäßigen Gründen und aus Gründen verläßlicher Rahmenbedingungen für die milcherzeugenden Landwirte jetzt angesichts der Diskussionen im Lande ihren künftigen Weg in der Milchmarktpolitik offenlegen?

23. Wie beurteilt die Bundesregierung die derzeitige Diskussion in Kreisen der deutschen Milchwirtschaft, die nationalen Durchführungsbestimmungen zur Brüsseler Garantiemengenregelung Milch zum frühestmöglichen Zeitpunkt in einem wichtigen Punkt abzuändern, nämlich die Umwandlung der Referenzmenge in ein an die Dauer der Bewirtschaftung eines landwirtschaftlichen Unternehmens gebundenes Lieferrecht?

24. Welche Erfahrungen liegen mit der Vergabe solcher Lieferrechte an milcherzeugende Unternehmen in den neuen Ländern vor?

    Sind aus diesen Erfahrungen Konsequenzen für die Ausgestaltung der Milchquotenregelung in den alten Ländern zu ziehen, und wenn ja, welche?

25. Erlaubt nach Auffassung der Bundesregierung die derzeitige europäische Rechtslage überhaupt die Einführung eines Lieferrechts auch außerhalb der neuen Länder in der Bundesrepublik Deutschland, und wie begründet sie ihre Auffassung?

26. Sollte nach Auffassung der Bundesregierung die europäische Rechtslage die vorgenannte Einführung nicht zulassen, sieht die Bundesregierung das Erfordernis und die Chance, die europäischen Rechtsgrundlagen dahin gehend zu ändern, daß auch auf europäischer Ebene entsprechende Lieferrechte eingeführt werden können?

27. Wie beurteilt die Bundesregierung in diesem Zusammenhang das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 11. November 1993, 3 C 37/91, wonach die Milchquote der Eigentumsgarantie zwar nicht als ein selbständiges Rechtsgut unterfalle, ihre nähere rechtliche Ausgestaltung aber eine Inhaltsbestimmung des Eigentums an den sächlichen Mitteln sei, die für die Milcherzeugung eingesetzt würden?

    Besteht nach diesem Urteil ein gewisser Eigentumsschutz, und zwar, soweit die Milchquote mit dem Eigentum an Grund und Boden verbunden ist?

28. Teilt die Bundesregierung die Einschätzung, daß mit der Aufhebung der Eigentumsbindung der Strukturwandel auf der Milcherzeugerstufe gefördert wird, und welche Bedingungen hält sie für erforderlich, damit der Agrarstandort Deutschland auch in diesem Bereich tatsächlich längerfristig gesichert werden kann?

29. Welchen gesetzgeberischen Maßnahmen zur Aufhebung der Eigentumsbindung bis zum Jahre 2000 gibt die Bundesregierung den Vorzug

    a) Stichtagsregelung zum 1. Januar 2001,

    b) stufenweise Aufhebung von jährlich 16 bis 17 %,

    c) Einschränkung der Flexibilisierung,

    d) Einzug von nicht ausgenutzten Teilen der Milchquoten,

    e) welche sonstige Regelung?

30. Wie müßte eine strukturverbessernde Neuverteilung von Lieferrechten zur Erzielung einer leistungs- und wettbewerbsfähigen, marktorientierten und umweltverträglichen Landwirtschaft organisiert werden?

    Welche Kriterien für die Neuverteilung hält die Bundesregierung für erforderlich, wer soll nach Auffassung der Bundesregierung die Neuverteilung von Lieferrechten, die an regionale Pools bei ganzer oder teilweiser Aufgabe der Milchproduktion fallen könnten, rechtsverbindlich durchführen?

31. Wie sollten nach Auffassung der Bundesregierung bei einer strukturverbessernden Neuverteilung von Lieferrechten aus regionalen Pools die benachteiligten Gebiete berücksichtigt werden?

32. Welche regionale Ebene für eine strukturverbessernde Neuverteilung von Lieferrechten würde die Bundesregierung bevorzugen

    a) Bundesländer,

    b) Ebene der belieferten Molkereien?

    Was spricht für, was gegen die Wahl der vorgenannten Ebenen?

33. Hält die Bundesregierung in diesem Zusammenhang Vorkehrungen für erforderlich, damit ungünstige natürliche Agrarstandorte im Sinne der Aufrechterhaltung einer flächendeckenden Landbewirtschaftung nicht „milcherzeugerfrei" werden?

34. Welche Maßnahmen zur bevorzugten Zuteilung von Quoten für Grünlandstandorte will die Bundesregierung gegebenenfalls ergreifen, oder sieht sie insbesondere rechtliche Probleme, wenn Quoten von guten Ackerstandorten zu Grünlandstandorten durch die Neuverteilung verlagert werden?

35. Ist es nach derzeitiger Rechtslage überhaupt zulässig, die Quotenregelung zur Strukturverbesserung einzusetzen?

Welche Rolle spielen in diesem Zusammenhang die Erwägungen zu den Verordnungen Nr. 856/84 und 857/84 des Rates, die die Ziele bei Einführung der Milchmarktordnung darlegen?

36. Sind

a) rechtliche,

b) finanzielle (Haushalt des Bundes und der Länder)

Auswirkungen zu erwarten, wenn die jetzige, auf Eigentum basierende Quotenregelung im Jahr 2000 in ein Lieferrecht umgewandelt würde?

Wie stellt sich diese Situation dar, nachdem erst kürzlich die Handelbarkeit von Referenzmengen zugelassen wurde und landwirtschaftliche Unternehmen zu erheblichen Preisen Milchquoten gekauft haben?

37. Wie haben sich die Anzahl und die Milchverarbeitungskapazitäten der Milchverarbeitungsunternehmen mit ihren Betriebsstätten seit Einführung der Milchquoten in Deutschland entwickelt?

Gibt es nach Auffassung der Bundesregierung im Gefolge dieser Entwicklung Konzentrationen auf der Ebene der Milchverarbeitung, die in einigen Regionen die Marktkräfte beeinträchtigen, wenn nicht sogar ganz in Frage stellen, insbesondere auch im Verhältnis von Milcherzeugern zu Milchverarbeitungsunternehmen?

Um welche Regionen handelt es sich gegebenenfalls?

38. Wie beurteilt die Bundesregierung die derzeitige Struktur der Molkereiwirtschaft in Deutschland

a) in den alten Ländern,

b) in den neuen Ländern

hinsichtlich möglicherweise erforderlicher Anpassungen zur Verbesserung der Wettbewerbssituation?

Worum handelt es sich gegebenenfalls dabei schwerpunktmäßig, und wo gibt es regionale Schwerpunkte, in denen die Anpassungen vordringlich sind?

39. Verfügt die deutsche Molkereiwirtschaft über Überkapazitäten, die

a) aus der mengenreduzierenden Politik der letzten zehn Jahre,

b) aus einer bisher nicht eingetroffenen vorhergesagten Milcherzeugung in den neuen Ländern

resultieren, dadurch zu einer Belastung der Rohmilchverwertung und letztlich zu einer Minderung der Erzeugerpreise in landwirtschaftlichen Unternehmen führen?

Um welche Größenordnungen handelt es sich dabei, und wo liegen die räumlichen Schwerpunkte solcher Überkapazitäten?

Beabsichtigt die Bundesregierung, den gegebenenfalls erforderlichen Abbau von Überkapazitäten in Molkereien zu fördern?

40. Wie viele Tonnen Milch werden derzeit jährlich

    a) in den neuen Ländern erzeugt, und wie viele davon

    — in den alten Ländern,

    — in den anderen Mitgliedstaaten der EU verarbeitet,

    b) in den alten Ländern erzeugt, und wie viele davon

    — in den neuen Ländern,

    — in den anderen Mitgliedstaaten der EU verarbeitet?

41. Worauf ist dieser zum Teil über weite Strecken erfolgende „Milchtourismus" im einzelnen zurückzuführen?

Bonn, den 8. Februar 1995

Dr. Gerald Thalheim
Anke Fuchs (Köln)
Horst Sielaff
Ernst Bahr
Christel Deichmann
Dr. Liesel Hartenstein
Reinhold Hemker
Lothar Ibrügger
Ilse Janz
Ernst Kastning
Marianne Klappert
Dr. Hans-Hinrich Knaape
Walter Kolbow
Horst Kubatschka
Werner Labsch
Kurt Palis
Dr. Hermann Scheer
Reinhard Schultz (Everswinkel)
Dr. Peter Struck
Jella Teuchner
Matthias Weisheit
Verena Wohlleben
Heidemarie Wright
Rudolf Scharping und Fraktion



Druck: Thenée Druck, 53113 Bonn, Telefon 91781-0
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon (02 28) 3 82 08 40, Telefax (02 28) 3 82 08 44
ISSN 0722-8333